

1 Contexte et problématique

La loi d'Avenir pour l'agriculture et l'alimentation confie au Conseil National de l'Alimentation l'organisation de débats publics sur l'alimentation. Pour répondre à cette mission, le CNA a choisi de s'interroger de manière plus globale sur la place qui pourrait être consacrée au citoyen au sein de son instance qui est aujourd'hui essentiellement composée de corps intermédiaires. Afin de conduire cette réflexion comportant des enjeux forts et interrogeant l'essence même de l'instance, le CNA a saisi la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), autorité indépendante spécialisée sur la participation citoyenne en France, afin de pouvoir bénéficier de ses éclairages méthodologiques. Un groupe de travail (le comité d'action pour la participation citoyenne) composé notamment de personnalités qualifiées, d'instances partenaires, de représentants des ministères de rattachement du CNA a été mis en place, conformément au mandat adopté par le CNA plénier le 17 mai 2018. Ce groupe de travail était présidé par Ilaria Casillo, vice-présidente de la CNDP.

Les membres du comité d'action pour la participation (CAP) se sont attachés à explorer la problématique suivante : **S'ouvrir à la participation citoyenne, quelles opportunités (pourquoi) et quelles pistes méthodologiques (comment) ?**

Le présent document propose une synthèse du livrable qui a été produit par les membres du CAP éclairés des réflexions produites par un échantillon de citoyens.

2 Méthodologie de travail

La méthode de travail du CAP s'est structurée autour de trois étapes majeures :

- **Des ateliers d'écoute** mis en place afin de recueillir les attentes, les craintes et les espoirs des membres du CNA quant à la perspective de l'organisation de débats citoyens. Ces ateliers ont été organisés en amont du lancement des travaux du CAP ;

- **Un cycle de réunions nourries d'auditions et de débats ;**

- **Un atelier citoyen** organisé pour recueillir les attentes et les impressions d'un échantillon de citoyens sur le sujet de l'ouverture du CNA à la participation citoyenne. Le livrable des citoyens a été transmis dans son intégralité aux membres du CAP et aux membres du CNA.

3 Pourquoi s'ouvrir à la participation citoyenne ?

Avant d'entamer sa réflexion sur la méthodologie, le CAP a cherché à identifier les bénéfices qui pourraient être associés à l'ouverture du CNA à la participation citoyenne. Il s'agissait ainsi de répondre à la question du "pourquoi" s'ouvrir à la participation citoyenne avant de répondre à celle du "comment".



Atelier citoyen organisé par le CNA et la CNDP le 23 novembre 2019

Les bénéfices liés à l'ouverture à la participation citoyenne

Les membres du CAP ont identifié 4 bénéfices majeurs :

- des avis ayant plus de poids car impliquant une plus grande diversité d'acteurs sociaux (les paroles des corps intermédiaires et des citoyens étant complémentaires) ;
- des avis éclairés de la diversité des savoirs citoyens et des bénéfices issus de l'exercice de délibération ;
- un CNA plus inclusif, plus légitime, plus proche de ce que pourrait recouvrir l'expression « Parlement de l'alimentation » ;
- un CNA plus écouté des décideurs et de l'ensemble des parties prenantes qui seraient ainsi davantage incités à rendre des comptes.

Les limites de l'exercice

Si la réflexion portant sur l'ouverture du CNA à la participation citoyenne est porteuse d'enjeux majeurs, le CAP précise qu'elle ne résout pas les questions liées à l'enjeu démocratique de l'alimentation et notamment de la manière dont les citoyens peuvent participer de manière effective aux processus de décision concernant les orientations politiques et économiques des systèmes alimentaires. Le CAP a ainsi porté l'idée selon laquelle le CNA pourrait se saisir de l'opportunité d'ouverture aux citoyens pour travailler avec eux les questions de confiance et de justice sociale dans le domaine alimentaire.

Une première étape dans la construction d'un droit à l'alimentation

Les recommandations portées par le CAP et développées ci-après trouvent leur fondement dans la reconnaissance par le CNA d'un droit à la participation dans le domaine alimentaire, dans l'état d'esprit du droit à l'information et à la participation du public qui existe aujourd'hui principalement dans le domaine environnemental.

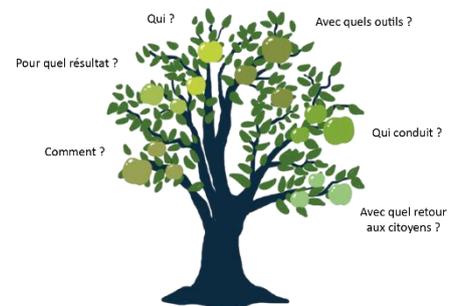
4 L'analyse des membres du CAP

Une carte mentale comme fil rouge de la réflexion

Le CAP a démarré ses travaux sur le constat partagé qu'il existe de nombreuses possibilités pour ouvrir le CNA à la participation citoyenne. Une carte a été utilisée comme outil pour explorer différentes pistes et comme support pour mener les débats au sein du CAP. Envisager la participation comme différents chemins pouvant être empruntés à l'aide d'une carte a ainsi permis d'identifier les choix (ramifications) auxquels pourrait être confronté le CNA, avec les enjeux associés. Ainsi, chaque "ramification" de la carte, correspondant à autant de choix stratégiques ou de méthodes, a été soumise à l'analyse des membres du groupe de travail afin d'en identifier les avantages, les limites et les conditions de mise en œuvre.

3 Arbre des dispositifs participatifs

Une fois avoir choisi d'explorer l'arbre de la participation, des enjeux majeurs se posent pour rendre crédible et légitime la démarche.



Extrait de la carte mentale pour déployer un dispositif participatif élaboré par les membres du CAP

Un arborescence donnant à voir les différents chemins de la participation

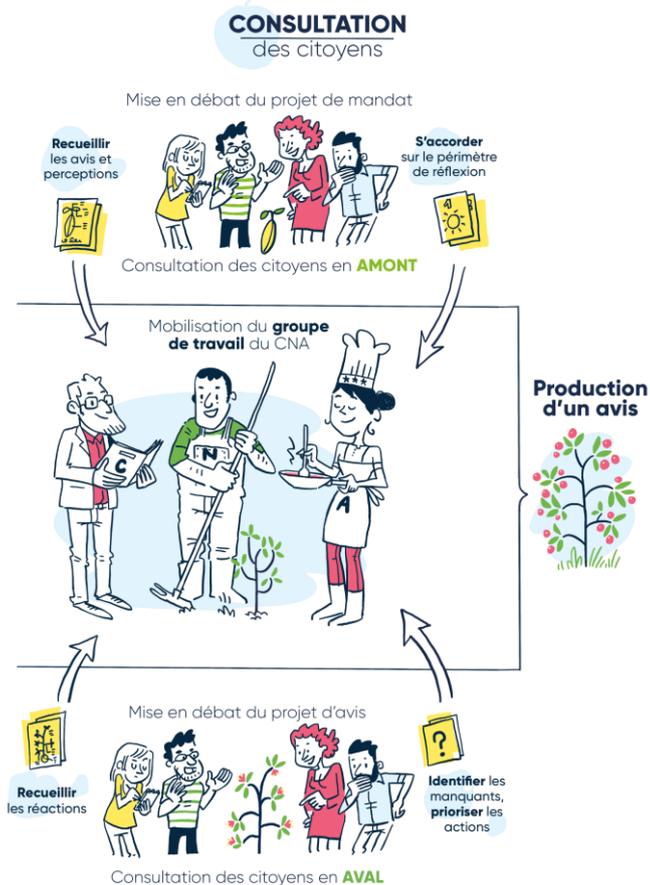
Deux ramifications, qui constituent autant de choix majeurs que le CNA est appelé à faire, ont été identifiées comme constituant le cœur de la carte mentale : "jusqu'où s'ouvrir aux citoyens ?" et "comment les associer ?".

Les réponses à ses questions sont essentielles car elles impactent la conception d'un dispositif participatif dans son ensemble. Elles invitent notamment à se demander : Quelle est la place que l'on souhaite accorder aux citoyens ? Envisage-t-on l'ouverture à la participation citoyenne de manière ponctuelle ou permanente ? Un mécanisme de saisine citoyenne semble-t-il pertinent ? Quelle est la place que l'on souhaite accorder aux citoyens ? À quel stade associer les citoyens ? Quel résultat (type d'avis) attend-on de l'association des citoyens aux travaux du CNA ?

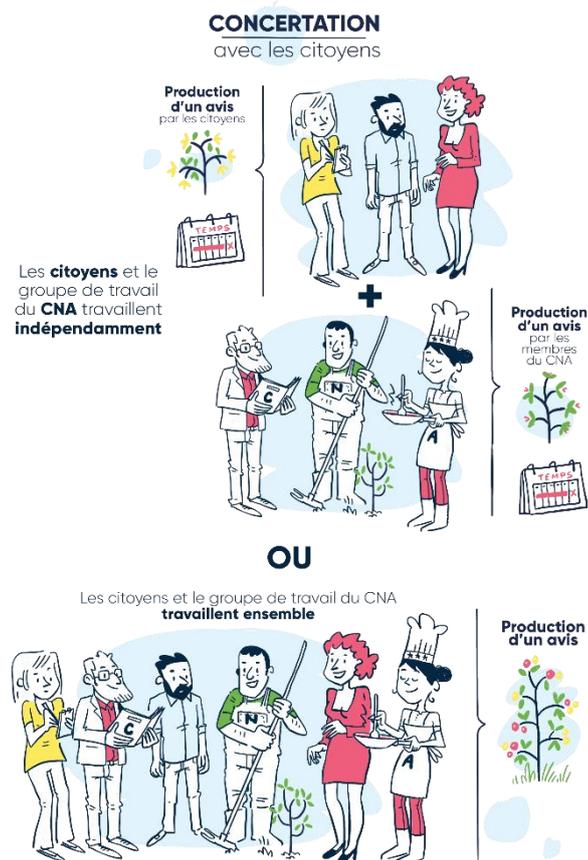
Les familles de scénarios

En partant des différents choix auxquels pourrait être confronté le CNA et de la manière dont il est possible de les aborder, le CAP a progressivement dessiné trois familles de scénarios donnant à voir des modalités concrètes d'association des citoyens à la production d'un avis du CNA. Ces scénarios se distinguent par le degré d'implication des citoyens dans la production du livrable final, autrement dit, par le degré d'ambition en matière de participation citoyenne.

Ces 3 familles de scénarios sont ainsi à considérer comme des illustrations permettant aux membres du CNA de se projeter dans la perspective de l'organisation d'un débat. Ces familles de scénarios ne sont ni circonscrites, ni figées. De même, il n'y a pas de scénario "parfait" a priori et dans l'absolu. Chaque scénario comporte des potentialités, des limites et leur qualité dépend essentiellement des conditions de leur mise en œuvre et des principes participatifs poursuivis par le porteur de projet. Est présentée ci-dessous la schématisation de 2 familles de scénarios : la consultation des citoyens et la concertation avec les citoyens.



Famille de scénarios reposant sur la consultation de citoyens



Famille de scénarios reposant sur la concertation avec les citoyens

Consulter / Concerter

La consultation repose sur le principe de recueillir l'avis d'un public sur une question précise et préalablement posée par l'organisateur de la consultation. Ce type de procédé, consistant à recueillir et juxtaposer les avis ne permet donc pas de traiter sur le fond les arguments ou les avis contraires. La concertation, quant à elle, repose sur le principe d'échanger en présence de tous les points de vue, sur le principe de l'ouverture du champ du débat et du traitement sur le fond des opinions divergentes. Par essence, une démarche de concertation est ainsi forcément plus délibérative (c'est-à-dire basée sur un exercice de débat construit, d'apprentissage réciproque, argumenté et permettant une évolution des points de vue) qu'une démarche de consultation, qui vise plutôt à recueillir des informations en amont d'une réflexion. Dans les deux cas, la décision reste entre les mains du décideur, qui en assume la responsabilité. Consulter ou concerter implique ainsi de prendre des décisions autrement mais ne renvoie pas à un partage du pouvoir décisionnel.

4 Les recommandations des membres du CAP

Le CAP a produit 4 recommandations « phares » et dont la mise en œuvre est jugée indispensable pour ouvrir le CNA à la participation citoyenne dans de bonnes conditions. Ces 4 recommandations phares sont complétées 7 conditions de réussite.

4 RECOMMANDATIONS PHARES



Mettre en place un dispositif de garantie pour valider les informations préalables soumises aux citoyens, suivre et évaluer la démarche participative déployée



S'assurer que l'avis des citoyens soit entendu



Mettre en place une cellule dédiée à la participation citoyenne chargée d'être force de proposition dans la conception des dispositifs participatifs



Adopter une démarche expérimentale agile permettant de tester différentes approches et de les adapter au contexte des débats

7 PRINCIPES DE MISE EN OEUVRE



Adopter et inscrire les valeurs et principes de la participation citoyenne dans la charte du CNA



Renforcer les liens avec les territoires



Associer les citoyens le plus en amont possible, encourager le pouvoir d'initiative citoyen



Promouvoir une culture de la participation au sein du CNA



Fournir une information complète, pluraliste et contradictoire



Diversifier les publics du débat et créer les conditions d'une délibération effective



Réaliser et publier un bien annuel, ajuster les actions du CNA, les méthodes et les outils de participation.

Le CNA s'est prononcé en faveur de ces 11 recommandations lors de la séance plénière du 29 janvier 2020. Il a également été retenu de tester cette méthodologie d'ouverture à la participation citoyenne sur un sujet étudié par le CNA sur l'année 2020.

Le Conseil National de l'Alimentation en bref

Instance consultative indépendante

Le CNA est une instance consultative indépendante, placée auprès des ministres chargés de l'environnement, de la consommation, de la santé et de l'agriculture. Il est consulté sur la définition de la politique publique de l'alimentation et émet des avis à l'attention des décideurs publics et des différents acteurs de la filière alimentaire sur des sujets tels que la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs, l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité sanitaire, l'accès à l'alimentation, la prévention des crises, etc.

Parlement de l'alimentation

Positionné comme un « parlement de l'alimentation », le CNA développe depuis plus de 30 ans un processus de concertation intégrant les préoccupations des filières et de la société civile. Réalités du monde professionnel et attentes des consommateurs entrent ainsi en compte dans les débats.

La CNDP en bref

Autorité administrative indépendante

La Commission nationale du débat public (CNDP) est une autorité administrative indépendante dont la mission est d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte : **« Vous donner la parole est la faire entendre »**. Elle assure le respect et la correcte mise en place des procédures de démocraties participative prévues par la loi ou promues de manière volontaire par les pouvoirs publics. Ces procédures servent à faire exprimer les citoyens sur les projets et les politiques publiques à fort impact socio-économique et environnemental et à permettre aux décideurs d'être éclairés par les contributions et par l'expression du grand public.



Commission Nationale du Débat Public

244 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
www.debatpublic.fr - 01 44 49 85 60
contact@debatpublic.fr - @CNDPDebatPublic



Composition

Répartis en huit collèges, ses 55 membres représentent les principaux acteurs de la filière alimentaire : producteurs agricoles, transformateurs et artisans, distributeurs, restaurateurs, associations de consommateurs et d'usagers des systèmes de santé, de protection de l'environnement, d'aide alimentaire, syndicats de salariés, ainsi que des personnalités qualifiées. Les établissements publics de recherche et d'évaluation scientifique, les collectivités territoriales et les ministères concernés sont aussi membres de droit.

Pour la mandature 2020-2023, le CNA est présidé par M. Guillaume GAROT, Député et ancien ministre délégué à l'agroalimentaire.

Composition

La CNDP se compose de 25 membres provenant d'horizons différents (parlementaires, élus locaux, membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, associations, patronat, syndicats...) qui assurent son indépendance, notamment vis à vis des administrations et des maîtres d'ouvrages. Ces membres sont les premiers garants de sa neutralité et n'ont pas vocation à se prononcer sur le fond des projets. Ce sont eux qui, collégialement, prennent les décisions après examen des dossiers.



Conseil National de l'Alimentation

251, rue de Vaugirard - 75732 Paris Cedex 15
www.cna-alimentation.fr - 01 49 55 80 78
cna@agriculture.gouv.fr - @CNA Alim